Bezwarenadviescommissie Wob ex. artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht

ADVIES

Kenmerk: KNP15001264
Bezwaarde: [redacted]

Gemachtigde: [redacted]
Adres: [redacted]

Datum hoorzitting: 18 februari 2016
Bijlage(n): Zakelijk verslag hoorzitting
Datum advies: 30 mei 2016

Gelet op het gestelde in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft de bezwarenadviescommissie (hierna: de commissie) het bezwaar van [redacted] (hierna: bezwaarde) in behandeling genomen en adviseert zij de korpschef het navolgende.

Achtergrond, feiten en procesverloop
Per brief d.d. 14 juli 2015 is door bezwaarde een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) ingediend bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het Ministerie heeft dit verzoek middels een schrijven d.d. 29 juli 2015 doorgezonden aan de politie (hierna: verweerder). Deze brief is door verweerder op 26 augustus 2015 ontvangen. De ontvangst van dit Wob-verzoek is tevens op 26 augustus 2015 aan bezwaarde bevestigd. Op 10 september 2015 is door verweerder een verdagingsbericht verzonden. Vervolgens is een besluit in primo genomen door de politie en verzonden aan bezwaarde. Dit besluit strekt tot het niet van toepassing zijn van de Wob, nu de informatie reeds openbaar is. Per brief d.d. 16 november 2015 is vervolgens bezwaar ingediend bij verweerder. Dit bezwaar is door verweerder op 17 november 2015 ontvangen, wat is bevestigd in een schrijven d.d. 4 december 2015. Tevens is daarbij de termijn verdaagd, waardoor de verlengde termijn op 22 maart 2016 afloopt. De uitnodiging voor een hoorzitting is per brief d.d. 3 februari 2016 aan bezwaarde verzonden met de aankondiging van een hoorzitting op 18 februari 2016 om 16:45 uur. Op 18 februari 2016 heeft de commissie een hoorzitting gehouden. Hiervan is een zakelijk verslag gemaakt dat bij dit advies is gevoegd. Door verhindering van één van de commissieleden heeft de commissie op de hoorzitting van 18 februari 2016 niet in voltalligheid kunnen horen. In dat kader heeft op 1 maart 2016 een ingelaste raadkamer plaatsgevonden, waarbij de commissie in voltalligheid de zaak heeft kunnen doorspreken.

Ontvankelijkheid

De commissie is van oordeel dat het aangevochten besluit een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb en dat bezwaarde kan worden aangemerkt als belanghebbende conform artikel 1:2 Awb. Het bezwaarschrift is ook tijdig door bezwaarde ingediend. Het bezwaarschrift is daarom ontvankelijk.

De gronden van bezwaarde

Als gronden voor het bezwaar tegen het besluit d.d. 30 april 2015 voert bezwaarde samengevat het volgende aan:

Algemeen:
De Wob is altijd van toepassing ook inzake alle actief openbaar gemaakte documenten; toen het verzoek werd ingediend was nog niets van het gevraagde actief openbaar; een verzoeker heeft recht op een beslissing die voldoet aan de Awb waaronder aan het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel; de stelling dat het gevraagde openbaar is niet juist, er is immers veel gezwart.

Meer specifiek:

- *Er lijkt bewust gekozen voor een constructie met actieve openbaarheid met daaraan gekoppeld een te marginale vorm van beslissen. Dit is een ontoelaatbare uitholling van de procespositie en in strijd met alles waar Awb en Wob voor staan.*
- *Het moment van indiening Wob-verzoek geldt bij een verzoek als het toetsingsmoment. Destijds was nog geen sprake van actieve openbaarheid.*
- *Het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel is met voeten getreden; Bezwaarde heeft geen volwaardige beslissing ontvangen; Daarnaast is de beslissing inhoudelijk niet correct; Overwegingen ontbreken in beslissing en er is niet naar de verstrekkingsvoorkeur van bezwaarde gekeken.*
- *De beslissing voldoet niet aan de Awb en de Wob; Er ontbreekt een volwaardige beslissing op elk vraagdeel met daarbij specifieke weigeringsgronden en wegingen.*

Ten aanzien van de toelichting bij de stukken gepubliceerd op de site:

- *De weigeringsgrond van artikel 10.2.2 Wob bestaat niet*
- *Bij de weigeringsgrond van artikel 10.2.d Wob wordt waarschijnlijk bedoeld met wat onder 4 staat vermeld.*
- *De weigeringsgrond van artikel 10.2.g Wob is niet valide ingebracht.*
- *De weigeringsgrond van artikel 11.1 Wob is te breed ingezet.*
- *Er is geen bezwaar tegen de gebruikte weigeringsgrond van artikel 10.2.e Wob.*
- *Er is niet terughoudend geweigerd. Er is nergens gepoogd om feiten en dergelijke te isoleren of samenvattingen te verstrekken.*
- *Bezwaarde vindt het een zeer onwaardige beslissing en vraagt om heroverweging indachtig de letter en geest van de Awb en de Wob. Bezwaarde gaat er hierbij vanuit dat grote delen van het thans geweigerde wel openbaar worden gemaakt en dat van de overige delen feiten en dergelijk geïsoleerd worden, zodoende zij verstrekt kunnen worden in samengevatte vorm.*

Ten aanzien van de gronden
De commissie komt, gelet op het verhandelde ter zitting, het bezwaardossier en de gewisselde stukken tot de volgende overwegingen en conclusies.

Het bezwaar betreft primair de afwijzing van het verzoek om openbaarmaking van documenten met betrekking tot het door de politie ingestelde onderzoek naar prof. dr. G.J.R. Maat (hierna: prof. Maat), onder verwijzing naar de website van de politie, waarop de verlangde informatie gepubliceerd zou zijn.
De publicatie op de website is van later datum dan de indiening bij het ministerie van Veiligheid en Justitie van het Wob-verzoek op 14 juli 2015 en doorgeleiding naar de korpschef van de Nationale Politie op 26 augustus 2015. De publicatie heeft bovendien in afleveringen plaatsgevonden. Bezwaarde is van deze publicaties pas via het afwijzingsbesluit van 12 oktober 2015 op de hoogte gesteld. De op de website gepubliceerde stukken (bedoeld als actieve openbaarmaking, onafhankelijk van het onderhavige Wob-verzoek) zijn niet volledig, nu belangrijke onderdelen van in het bijzonder de brondocumenten bij het onderzoeksrapport van het Bureau Interne Zaken zijn "weggelakt", onder verwijzing naar weigeringsgronden in de Wob. De actieve openbaarmaking van de betreffende stukken kent derhalve belangrijke beperkingen. Aan het openbaarmakingsverzoek is derhalve slechts partieel voldaan.

Op dit punt is het bezwaar gegrond, zoals van de zijde van de politie tijdens de hoorzitting ook erkend is. Uit de jurisprudentie met betrekking tot de Wob blijkt immers, dat het tijdstip van indiening van het verzoek om openbaarmaking bepalend is voor het hieromtrent te nemen besluit met inbegrip van de motivering van de – op onderdelen – toegepaste weigeringsgronden. Nu het tijdstip van publicatie van de verlangde documenten inzake het onderzoek naar de presentaties van prof. Maat op een later tijdstip plaatsvond dan het Wob-verzoek door bezwaarde werd ingediend, mocht dit verzoek niet worden afgewezen wegens voorafgaande publicatie van de opgevraagde documenten.

Anders dan bezwaarde stelt betekent dit niet dat de verstrekkingsvoorkeur van een verzoeker steeds gevolgd dient te worden. Zoals uit de wetsgeschiedenis van de Wob met betrekking tot artikel 7, tweede lid, blijkt, wordt bij openbaarmaking in beginsel de door verzoeker uitgesproken voorkeur gevolgd, maar mag het bestuursorgaan hiervan afwijken indien de vlotte voortgang van de werkzaamheden dat vereist (Kamerstukken II, 1986-19859, nr. 3, p. 28). Ingevolge artikel 2.4, derde lid, van het inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid (Kamerstukken I 2015-16, 33328, A) dient openbaarmaking op zodanige wijze te geschieden: "dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt en op de volgende algemeen toegankelijke wijze: a. in elektronische vorm (...), b. of, indien elektronische verschaffing redelijkerwijs niet gevergd kan worden, door verstrekking van een kopie (...) in andere vorm, c. of door een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, inlichtingen daaruit te verschaffen of door terinzagelegging." Blijkens het wetsvoorstel is een samenloop van algemene en bijzondere openbaarmaking via publicatie op de website van het bestuursorgaan bij individuele Wob-verzoeken niet alleen toegestaan, maar wordt deze publicatievorm zelfs bevorderd, uitgaande van het ook thans geldende beginsel, dat eenmaal openbaar voor een ieder openbaar is. Artikel 4.5 van het wetsvoorstel bepaalt dat het bestuursorgaan de informatie in de door verzoeker verzochte vorm verstrekt of,

indien dit redelijkerwijs niet gevergd kan worden, overeenkomstig de weergegeven regeling in artikel 2.4, derde lid. Dit evenwel, zonder afbreuk te doen aan de rechtsbescherming van de verzoeker ingeval van een gedeeltelijke weigering van het verzoek om openbaarmaking.
Onder het huidige recht (voornoemd wetsvoorstel tot wijziging is in voorbereiding) staat echter artikel 2:14, eerste en tweede lid, van de Awb aan openbaarmaking via de website van de politie, in de weg. In dit geval is immers geen sprake van geadresseerde openbaarmaking en op basis van door verzoeker aangegeven elektronische bereikbaarheid (artikel 2:14, eerste lid), terwijl het tweede lid van dit artikel een verbod op uitsluitend elektronische publicatie op een website bevat. Om die reden kan zonder wetswijziging niet op de nieuwe openbaarheidsregeling geanticipeerd worden.

De commissie is derhalve van mening dat het besluit tot afwijzing van het Wob-verzoek bij besluit op bezwaar dient te worden ingetrokken en vervangen door een nieuw besluit, toegespitst op de aanvraag en de ingeroepen weigeringsgronden. Binnen de grenzen van de artikelen 7, tweede lid, van de Wob en de artikelen 2:14, eerste en tweede lid, van de Awb dient tevens de wijze van verstrekking nader bepaald te worden.

Het is vaste jurisprudentie (ABRvS van 31 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX6362) dat toetsingskader en motiveringsplicht met betrekking tot actieve openbaarmaking, in het bijzonder bij toepassing van de artikelen 10 en 11 van de Wob, identiek is aan dat bij besluitvorming inzake openbaarmaking op verzoek (passieve openbaarmaking). De korpschef heeft daar ook naar gehandeld, door bij de gepubliceerde documenten met weggelakte onderdelen, per document aan te geven op welke weigeringsgrond(en) hij zich hierbij heeft gebaseerd. Daarnaast is bij de publicatie van de onderzoeksdocumenten op de website een algemene toelichting op het gebruik van deze weigeringsgronden opgenomen. Daarbij gaat het met name om artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, en tweede lid, aanhef en onder d, e en g, alsmede artikel 11, eerste lid, van de Wob. Ervan uitgaande dat de korpschef bij de herziening uitgaat van de beoordeling in het voorliggende afwijzingsbesluit en bezwaarde daar in zijn bezwaarschrift ook op anticipeert, heeft de commissie het primaire besluit getoetst als was het een partieel geweigerd verzoek.

Het bezwaar betreft in het bijzonder de door de korpschef ingeroepen weigeringsgronden alsmede in algemene zin de terughoudendheid in informatievoorziening van de korpschef.
Van de geweigerde (onderdelen van) documenten zijn geen samenvattingen verstrekt. Ook zou het afwegingsproces onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt.

Het Wob-verzoek van bezwaarde van 14 juli 2015 betreft het onderzoeksdossier inzake een oriënterend onderzoek naar presentaties van prof. Maat over het identificatieproces MH17 door de afdeling VIK (Veiligheid, Integriteit en Klachten) van de Eenheid Den Haag. Dit onderzoek is uitgevoerd overeenkomstig de voorgeschreven procedure en methodiek van intern onderzoek in het "Protocol intern onderzoek politie 2013". Dit onderzoeksprotocol is openbaar en op internet beschikbaar. Naast de in het rapport (van relaas) op te nemen elementen is hierin voorgeschreven dat alle uitgevoerde onderzoekshandelingen, met name verklaringen, schriftelijk worden vastgelegd, al dan niet in combinatie met bijlagen.

Het onderzoeksdossier-Maat kent eenzelfde drieslag van Rapport van relaas, brondocumenten (verklaringen en e-mails) en enkele bijlagen.
Anders dan in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak met betrekking tot openbaarmaking van onderzoeksdocumenten door het BIZ (Bureau Interne Zaken, voorloper van de afdeling VIK) het geval is, heeft de korpschef deze drieslag niet – kenbaar - in zijn Wob-besluit verdisconteerd, maar het rapport in relatie tot de weigeringsgronden als één geheel beschouwd. Daarbij is in de motivering van de gelakte documenten, pagina's en passages in de toelichting op de website evenmin gedifferentieerd.
De commissie neemt bij haar beoordeling de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak tot uitgangspunt, in het bijzonder haar uitspraak van 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1879.

In punt 3, onder e, van het bezwaarschrift heeft bezwaarde bezwaar gemaakt tegen de wijze van motivering van de weigeringen. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat het bestuursorgaan in zijn Wob-besluit voldoende inzichtelijk dient te maken welke gronden en belangenafweging aan weigeringen van openbaarmaking ten grondslag liggen. Daarom moet in beginsel per document of onderdeel daarvan worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Dit is echter anders als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. In dat geval kan met één motivering voor alle stukken van het onderzoek worden volstaan (ABRvS van 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3431 en ABRvS van 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4737).

Indien meer dan één weigeringsgrond van toepassing is op een document dat uit verschillende onderdelen bestaat, kan deze uitzondering zich slechts voordoen indien voldoende kenbaar gemaakt is, van welke weigeringsgrond(en) voor welk onderdeel wordt uitgegaan.
De maatstaf is derhalve dat per onderdeel van de onderzoeksdocumentatie aangegeven dient te zijn welke weigeringsgrond(en) is/zijn toegepast.
In het voorliggende besluit is bij de motivering de werkwijze gevolgd van een korte, algemene toelichting op de ingeroepen weigeringsgronden in combinatie met de vermelding van de betreffende bepalingen op de verschillende documenten of pagina's daarvan. Bovendien worden als regel meerdere weigeringsgronden genoemd.
Een bijzonder punt van aandacht is de toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en sub g, van de Wob, de onevenredige benadeling. Uit de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie blijkt, dat het hier gaat om gevallen waarin de overige weigeringsgronden niet kunnen worden ingeroepen (ABRvS van 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1879). Dit karakter van zelfstandige, subsidiaire weigeringsgrond heeft gevolgen voor de motiveringsplicht, want zal hierin specifiek tot uiting moeten komen.
In het primaire besluit is deze weigeringsgrond echter veelal in combinatie met andere weigeringsgronden, dus complementair, toegepast, hetgeen niet in overeenstemming is met het karakter van deze weigeringsgrond.

Op basis van kennisneming van het volledige, niet-geschoonde onderzoeksdossier is de commissie van oordeel dat deze werkwijze, die als zodanig is toegestaan, te weinig detaillerend is toegepast om aan de inzichtelijkheidseis en daarmee aan de motiveringsplicht te kunnen voldoen.

Ook is bij toetsing van de motivering gebleken, dat artikel 10, tweede lid, aanhef en sub g, Wob, door de stelselmatige combinatie met andere weigeringsgronden, onvoldoende onderscheidend is toegepast. Om aan de motiveringsplicht te voldoen behoeft het primaire besluit derhalve aanpassing in de vorm van een nadere concretisering van de ingeroepen weigeringsgronden.

Wat het gebruik van de afzonderlijke weigeringsgronden betreft overweegt de commissie als volgt.
Bezwaarde betwist de rechtmatigheid van de toepassing van artikel 10, tweede lid, sub d, van de Wob: "inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen". Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat deze weigeringsgrond een ruime toepassing kent, deze is van toepassing op uiteenlopende vormen van (niet-strafrechtelijke) onderzoeksbevoegdheid van bestuursorganen. Meermalen heeft de Afdeling bevestigd, dat de concretisering van deze ruim geformuleerde weigeringsgrond in de wetsgeschiedenis niet uitputtend bedoeld is, maar slechts illustratief voor een situatie waarin deze weigeringsgrond kan worden ingeroepen. Zoals blijkt uit de onderzoeksopdracht aan de Afdeling VIK van 3 mei 2015, te weten: "een oriënterend onderzoek te doen naar de mogelijke betrokkenheid van de politie in de toedracht en het verloop van het incident", nader uitgewerkt in een aantal op het functioneren van de politie toegesneden deelvragen, in samenhang met de taken en bevoegdheden van de korpschef op grond van artikel 47 van de Politiewet 2012, kent dit onderzoek een toereikende formele grondslag, mede in aanmerking nemend dat prof. Maat zijn vrijwillige medewerking aan dit onderzoek heeft gegeven.
De commissie is derhalve van opvatting, dat artikel 10, tweede lid, sub d, van de Wob in beginsel bij weigering van onderdelen van het onderzoeksdossier kan worden ingeroepen.
Het thans voorliggende besluit schiet echter te kort op het punt van de motivering van toepassing van deze weigeringsgrond. Niet alleen worden in de toelichting de weigeringsgronden in artikel 10, tweede lid, sub d en g, van de Wob gecombineerd (complementaire toepassing), waardoor onvoldoende inzichtelijk is gemaakt wat de reden(en) van toepassing van deze specifieke weigeringsgronden zijn. Uitgangspunt van wet en rechtspraak is immers dat de weigeringsgrond onevenredige benadeling eerst van toepassing kan zijn indien het betreffende belang niet onder een andere weigeringsgrond beschermd kan worden.

De kern van de motivering van de weigering van openbaarmaking is de volgende zinsnede: "Afwijken van die lijn (vertrouwelijkheid van wat verklaard of verstrekt wordt, cie.) zal tot gevolg hebben dat de toekomstige bereidheid van medewerkers en externen om mee te werken aan dergelijke onderzoeken afneemt. Dit heeft negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de interne onderzoeken en de resultaten. Daarmee wordt de organisatie benadeeld."

De commissie erkent dit specifieke organisatiebelang, maar stelt echter vast dat verwijzing naar de bijzondere noodzaak van vertrouwelijkheid van intern (integriteits)onderzoek, vanwege de specifieke cultuuraspecten binnen de politieorganisatie, thans in de rechtspraak onder artikel 10, tweede lid, onder d, van de Wob niet meer gehonoreerd wordt in geval van een mogelijke verwijzing naar wettelijke informatieplichten, zoals in de uitspraken van de ABRvS van 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1881 en ABRvS van 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2641, respectievelijk met betrekking tot de melding van

calamiteiten door ziekenhuizen en bevoegdheden van toezichthouders ex titel 5.2 van de Awb door de bestuursrechter is gedaan. De rechtspraak over deze weigeringsgrond heeft daarentegen vooral betrekking op de toepassing van onderzoeksmethoden, controle-strategieën en -patronen van toezichthouders alsmede op draaiboeken en scenario's in geval van handhaving van de openbare orde door de politie. Derhalve primair op de wijze waarop het onderzoek en het toezicht zijn ingericht, met inbegrip van de daarbij ingezette middelen.
Gezien de ontwikkeling van de rechtspraak is niet aannemelijk dat interne vertrouwensbescherming (nog) onder deze weigeringsgrond begrepen is.

Tot de door de korpschef ingeroepen weigeringsgronden behoort tevens artikel 10, tweede lid, sub g, van de Wob: het voorkomen van onevenredige benadeling. Zoals eerder aangegeven gaat het hier om een weigeringsgrond met zelfstandige betekenis. Bezwaarde heeft betoogd dat dat de korpschef deze weigeringsgrond ten onrechte heeft toegepast. De mogelijke benadelingen zouden niet concreet benoemd zijn, noch zou voldoende aannemelijk zijn gemaakt dat deze nadelen zullen optreden en redelijkerwijs van groter gewicht zijn dan het belang van openbaarmaking.
De reeds genoemde Wob-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1879 over openbaarmaking van het dossier van de rijksrecherche en het BIZ (Bureau Interne Zaken, voorloper van de Afdeling VIK) in het onderzoek naar het functioneren van het Tolteam in het strafrechtelijk onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede, is naar het oordeel van de commissie op dit punt richtinggevend. Het hoger beroep in die zaak betrof met name het beroep op onevenredige benadeling als weigeringsgrond van de in een tweetal onderzoeksdossiers opgenomen processen-verbaal van verhoor door de rijksrecherche. Ook in dit geval werd van de zijde van de minister aangevoerd dat openbaarmaking het werk van de rijksrecherche en het BIZ in de toekomst zou bemoeilijken omdat ambtenaren en andere getuigen dan minder bereidwillig zouden zijn om hieraan mee te werken. Dat aan ambtenaren en andere getuigen geen vertrouwelijkheid is toegezegd en dat zij daar ook niet om hebben gevraagd, doet daar volgens de minister niet aan af, omdat zij er geen rekening mee behoefden te houden dat hun verklaringen op grond van de Wob in de openbaarheid zouden kunnen komen. Ook wijst de minister op het aspect van verklaringen van collega's over elkaar, soms in hiërarchische verhoudingen.

Met betrekking tot de noodzaak van vertrouwensbescherming op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob is het oordeel van de bestuursrechter als volgt: "Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat openbaarmaking van de processen-verbaal van deze verhoren, dan wel van de verklaringen uit die verhoren, die zijn neergelegd in de zes overzichtsprocessen-verbaal, kan leiden tot onevenredige benadeling van de Staat, omdat aannemelijk is dat ambtenaren en andere getuigen in de toekomst minder bereidwillig zullen zijn om aan dergelijke onderzoeken van de rijksrecherche en het BIZ mee te werken, dan wel terughoudender zullen zijn in hun verklaringen. Daarbij heeft de minister in aanmerking mogen nemen dat ook in geval van een disciplinair onderzoek waarin ambtenaren gehouden zijn medewerking te verlenen, de Staat erbij gebaat is dat deze ambtenaren zo vrijelijk mogelijk verklaren en niet uit vrees voor openbaarmaking volstaan met het verklaren van het hoogst noodzakelijke. Dit geldt temeer in onderzoeken als deze, waarbij verklaringen worden afgelegd door een beperkte groep reeds uit dien

hoofde te identificeren personen over het interne functioneren van een overheidsorgaan en over elkaar. De minister heeft eveneens in aanmerking mogen nemen dat de getuigen, gelet op de aard van het onderzoek, er niet op bedacht behoefden te zijn dat hun verklaringen openbaar zouden worden gemaakt. De Afdeling is voorts van oordeel dat de minister zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belang van openbaarmaking in dit geval niet opweegt tegen dat van het voorkomen van onevenredige benadeling door de Staat. Anders dan de rechtbank heeft overwogen heeft de minister daarbij gewicht mogen toekennen aan de omstandigheid dat het rijksrechercherapport, dat mede op informatie uit de afgelegde verklaringen is gebaseerd, grotendeels openbaar is gemaakt, zodat ook zonder openbaarmaking van de verhoren en de afgelegde verklaringen uit die verhoren et door de Wob veronderstelde publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering in voldoende mate is gediend." Zich baserend op genoemde weigeringsgrond heeft de minister openbaarmaking van de processen-verbaal van de verhoren dan ook geheel achterwege mogen laten.

Het voorgaande betekent dat, uitgaande van de huidige Afdelingsjurisprudentie, de door de korpschef beoogde vertrouwensbescherming van politieambtenaren en getuigen niet onder de weigeringsgrond "inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen" in artikel 10, tweede lid, onder d, van de Wob kan worden gebracht, echter wel als onevenredige benadeling van de politie in de zin van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob als onevenredige benadeling kan worden aangemerkt, zodat openbaarmaking op deze grond kan worden geweigerd.

Het beroep op vertrouwensbescherming als motivering van de weigering tot openbaarmaking is in het voorliggende besluit niet alleen gebruikt met betrekking tot de medewerkers van politie, maar ook in relatie tot externen die op vrijwillige basis aan het interne onderzoek hebben meegewerkt, waaronder prof. Maat.
Het onderzoek in de casus-Maat was in die zin bijzonder, dat het in belangrijke mate was toegespitst op het functioneren van een door de politie aangetrokken, bekende externe onderzoeker, wiens reputatie op het spel stond en die geen prijs stelde op geheimhouding van de zijn persoon betreffende documenten in het onderzoeksdossier. De vraag is of de door de Afdeling geformuleerde hoofdregel ook in dit geval van toepassing dient te zijn. Wat de verklaringen in het onderzoeksdossier betreft meent de commissie dat deze ook in het geval van externen gevolgd dient te worden omdat casuïstiek het gevaar in zich draagt dat de functionele vertrouwensbescherming: het belang van toekomstige medewerking van externen aan intern onderzoek, alsnog zou worden ondergraven.

Zoals ook uit de rechtspraak blijkt beschermt de weigeringsgrond onevenredige benadeling in artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob het vertrouwensbelang van in een onderzoek afgelegde verklaringen. Eerder heeft de commissie gesignaleerd dat het onderzoeksdossier een drieslag kent, uitgaande van de onderscheiding tussen het Rapport van relaas, brondocumenten en bijlagen.
Dit betekent dat het rapport van relaas en de bijlagen zelfstandig op uitzondering van de openbaarmakingsplicht in de Wob onderzocht dienen te worden. Zie hieromtrent tevens de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 3 mei 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1578.

Bij kennisneming van het dossier trof de commissie als bijlage een document aan, waarvan openbaarmaking is geweigerd. De commissie is echter van oordeel dat

heroverweging op zijn plaats is. Het betreft een brief aan de minister van Veiligheid en Justitie van een aantal (buitenlandse) vakgenoten van prof. Maat, waarin zij wijzen op zijn bijzondere expertise en internationale reputatie. In de kring van de universitaire gemeenschap geldt deze brief, in reactie op de publieke uitlatingen van de minister, waarop hij nadien is teruggekomen, als een open brief, bedoeld om in het publiek domein de (internationale) reputatie van een collega te benadrukken. Het gaat om een stuk dat zowel onder de minister als onder de korpschef ressorteert, wat bij beide bestuursorganen in behandeling is geweest. De commissie is van oordeel dat dit stuk, anders dan besloten, openbaargemaakt dient te worden. Goede bestuurlijke omgangsvormen vergen dat deze openbaarmaking met het ministerie wordt afgestemd. Gezien de eerdere doorgeleiding van het Wob-verzoek door de minister naar de korpschef ligt het echter voor de hand dat de korpschef op dit punt een eigen afweging maakt. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de doorgeleiding van het Wob-verzoek door de Minister van Veiligheid en Justitie er niet aan afdoet dat de korpschef alleen een besluit kan nemen over documenten die onder hem berusten. Over documenten die berusten onder de Minister van Veiligheid en Justitie dient die minister te beslissen.

Bezwaarde heeft voorts bezwaar gemaakt tegen de (ruime) toepassing van artikel 11, eerste lid, van de Wob, de uitzondering voor documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Uit de toelichting op deze weigeringsgrond op internet blijkt, dat de korpschef het rapport van het feitenonderzoek ziet als document dat voor hem bestemd is en waarover hij de minister van Veiligheid en Justitie informeert.
Met betrekking tot de vraag wat als intern beraad in de zin van artikel 11, eerste lid, van de Wob heeft te gelden oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:647, in aansluiting op de wetsgeschiedenis en eerdere rechtspraak, "dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid." Zoals de jurisprudentie bevestigt is het doel van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen de bescherming van de vrije meningsvorming, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen "brainstormen" zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten. Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid. Niet noodzakelijk is echter dat opvattingen, om te kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen, herleidbaar zijn tot een individueel persoon.
In de rechtspraak zijn deze uitgangspunten nader verbijzonderd in relatie tot de politie.

De commissie stelt vast dat het hiervoor gesignaleerde probleem met betrekking tot onvoldoende detaillering van de toegepaste, ten dele overlappende weigeringsgronden, zich ook voordoet met betrekking tot de toepassing van artikel 11, eerste lid, van de Wob op het onderzoeksdossier. Dat geldt in het bijzonder voor het Rapport van relaas. Op pagina 1 daarvan is vermeld dat de weggelakte onderdelen/passages zijn gebaseerd op: artikel 10, lid 2 onder d, e en g en artikel 11, lid 1 van de WOB. Dit betekent dat in dit rapport niet valt na te gaan in welke gevallen artikel 11 van de Wob is toegepast. De commissie is derhalve van oordeel

dat de motiveringsplicht onvoldoende in acht genomen is. Dit betekent ook dat de commissie niet kan vaststellen of de uitzondering in verband met intern beraad, te ruim is toegepast. In de beslissing op bezwaar dient de korpschef het beroep op deze uitzondering nader te concretiseren en te motiveren, indachtig dit advies en de bezwaargrond dat de uitzondering te ruim is toegepast.

Advies
Gelet op het voorgaande adviseert de commissie de korpschef het bezwaar tegen het besluit d.d. 12 oktober met het kenmerk KNP15001264 gegrond te achten en het bestreden besluit te herzien met inachtneming van het voorgaande.

De commissie,
namens deze,

[redacted]
voorzitter

[redacted]
secretaris